



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2007, č. j. S-MHMP-385317/2006/OOP-V-978/R-275/Pra, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2009, č. j. 10 Ca 140/2007 – 35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2009, č. j. 10 Ca 140/2007 – 35 **se z r u š u j e .**
- II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 30. 1. 2007, č. j. S-MHMP-385317/2006/OOP-V-978/R-275/Pra **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.200 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.
- IV. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 6 (dále též „úřad městské části“) rozhodnutím ze dne 14. 8. 2006, č. j. MCP6/36966/2006, povolil, podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), pokácení v rozhodnutí specifikovaných dřevin. Učinil tak na základě žádosti hlavního města Prahy, H. K. a Pozemkového fondu České republiky (zastoupených společností Inženýring dopravních staveb a.s.), podané dne 17. 1. 2005 a doplněné dne 13. 4. 2006, a to z důvodu realizace akce „Městský okruh Myslbekova – Pelc-

Tyrolka, stavba č. 0079 Špejchar – Pelc-Tyrolka“. Uvedeným rozhodnutím úřad městské části zároveň stanovil, že kácení musí být provedeno po nabytí právní moci rozhodnutí o povolení předmětné stavby, nejdříve však od 1. 10. 2006 do 31. 3. 2007, a dále vždy v době vegetačního klidu, tj. od 1. 10. do 31. 3. Dále úřad městské části podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny uložil hlavnímu městu Praze a Pozemkovému fondu České republiky provedení náhradní výsadby na blíže vymezených pozemcích.

[2] Žalovaný (dále též „magistrát“) v záhlaví specifikovaným rozhodnutím, vydaným podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) (dále jen „správní řád z roku 1967“), k odvolání žalobce změnil prvoinstanční rozhodnutí v části výroku týkající se časového vymezení kácení, a to vypuštěním slov „v době vegetačního klidu, tj.“.

[3] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví vymezeným rozsudkem žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku se mimo jiné zabýval i namítanou podjatostí pracovníků správních orgánů obou stupňů spočívající v tom, že hlavní město Praha bylo žadatelem o povolení kácení dřevin a jeho úředníci, resp. závislí úředníci úřadu městské části, o této žádosti rozhodovali. Soud v této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou rozsudkem ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, č. 503/2005 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz).

[4] Rozsudek městského soudu napadl kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“). První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě o věci k právnímu názoru, který byl odlišný od právního názoru vysloveného ve výše zmíněném rozsudku č. j. 2 As 21/2004 – 67, a tak usnesením ze dne 21. 4. 2010, č. j. 1 As 19/2010 – 95, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s následující otázkou:

„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr ke věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.).“

[5] Rozšířený senát zodpověděl tuto otázku a rozhodl o vrácení věci k projednání a rozhodnutí prvním senátu usnesením ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010 – 106.

[6] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že obdobnou právní otázku za skutkově srovnatelných okolností řešil žalovaný a městský soud i ve dvou dalších věcech, o nichž jsou před Nejvyšším správním soudem vedena řízení pod sp. zn. 1 As 89/2010 a sp. zn. 1 As 68/2012. Nejvyšší správní soud nicméně nepovažoval za vhodné spojovat tyto věci ke společnému projednání, neboť ve věcech sp. zn. 1 As 89/2010 a sp. zn. 1 As 68/2012 vydal žalovaný napadená správní rozhodnutí v řízeních vedených již podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád z roku 2004“).

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[7] Městský soud se předně zabýval žalobní námitkou, podle níž mělo být před vydáním napadeného rozhodnutí o povolení kácení dřevin zpracováno stanovisko EIA [procesem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)], což se nestalo. Dle městského soudu nelze ze zákona o ochraně přírody a krajiny dovodit, že by podmínkou

pokračování

vydání rozhodnutí podle § 8 odst. 1 tohoto zákona bylo vydání stanoviska EIA. Podle soudu si žalobce této skutečnosti byl vědom, a tak se *de facto* dovolával nutnosti vydání stanoviska EIA ještě před zahájením předmětného řízení o povolení ke kácení dřevin, a to v řízení, k jehož realizaci napadené rozhodnutí směřuje, tj. v řízení o umístění dané stavby. Takovou námitku by však bylo třeba vznést v rámci řízení o umístění stavby, v řízení o povolení ke kácení dřevin již nemá místo. Žalobce navíc podal návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby již dne 12. 10. 2001, tj. ještě před tím, než nabyl zákon o posuzování vlivů na životní prostředí účinnosti, a tak mohla být namítána toliko absence posouzení vlivů stavby na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Žalovaný se sice dle městského soudu s takovou námitkou vznesenou žalobcem ve správním řízení vypořádal „ne zcela vyčerpávajícím způsobem“, přesto byl soud názoru, že žalobou napadené rozhodnutí v tomto ohledu ob stojí.

[8] Rovněž s námitkou podjatosti pracovníků správních orgánů obou stupňů se dle městského soudu žalovaný vypořádal dostatečným způsobem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67 městský soud konstatoval, že nelze akceptovat úvahu žalobce, podle níž skutečnost, že stavebníkem předmětné stavby je hlavní město Praha, bez existence dalších skutečností, jež by se vztahovaly ke konkrétním jmenovaným osobám a spočívaly v důvodné obavě z jejich ovlivňování, zakládá sama o sobě podjatost pracovníků odborů ochranu prostředí Úřadu městské části Prahy 6 a Magistrátu hl. m. Prahy.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a ve vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že z napadeného rozsudku není zřejmé, proč by projednávaný záměr stavby městského okruhu nebyl záměrem, který podléhá posouzení EIA. Městský soud se dle stěžovatele dopustil nesprávného právního posouzení věci, jestliže dospěl k závěru, že povolení ke kácení dřevin není rozhodnutím nezbytným k realizaci záměru (tj. rozhodnutím majícím za podklad stanovisko EIA). Není zřejmé, proč by stanovisko EIA mělo být podkladem pro územní rozhodnutí, ale už ne pro rozhodnutí o povolení kácení dřevin. Městský soud tento svůj závěr řádně neodůvodnil a jeho rozhodnutí je v daném bodě nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[10] Dále stěžovatel namítl, že správní rozhodnutí v obou stupních vydaly vyloučené osoby. Městský soud ve vztahu k této otázce pouze odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 2 As 21/2004 – 67 a zopakoval floskuli o nutnosti prokazování dalších skutečností, které by spočívaly v důvodné obavě z ovlivňování. Stěžovatel přitom podle svého tvrzení uváděl konkrétní důvody prokazující oprávněnost jeho obavy z podjatého rozhodování, kterými se však městský soud nezabýval; jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Právní úprava podle stěžovatele vylučuje úřední osoby z rozhodování na základě pochybností o nepodjatosti, městský soud ji však dezinterpretoval a požadoval po něm, aby namísto odůvodněných obav dokazoval ovlivňování. Úvahu, že zaměstnanci budou nestranně rozhodovat o žádosti svého zaměstnavatele, má stěžovatel za naivní. Městský soud se nezabýval ani tím, že námitka podjatosti směřovala i proti řediteli magistrátu a že tedy ani on nemohl rozhodovat o své vlastní podjatosti.

[11] Stěžovatel konečně také namítl, že městský soud nesprávně posoudil jeho žalobní námitky, podle nichž se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nevypořádal s některými odvolacími důvody (námitkou podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně a tvrzenou nezákonností způsobenou neexistencí stanoviska EIA).

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stanoviska EIA nejsou nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Povinnost vycházet z uvedeného stanoviska při rozhodování o povolení kácení dřevin neplatí ani ze zákona o ochraně přírody a krajiny, ani z prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb. K případnému vyvolání procesu EIA v řízení o povolení kácení dřevin z důvodu stavby nemá orgán prvního stupně ani potřebnou kompetenci. Navíc, rozhodnutí o povolení kácení je sice samostatným rozhodnutím, jeho vykonatelnost je však obvykle vázána na vydání příslušného stavebního povolení, tak jak je tomu i v tomto případě. Pokud by řízení o povolení stavby, která byla důvodem i pro řízení a žalované rozhodnutí o kácení, podléhalo procesu EIA, má stěžovatel možnost účasti v tomto procesu, tak jako i účasti v samotném řízení o povolení stavby. Na svém právu tedy nemůže být zkrácen.

[13] Ve vztahu k otázce podjatosti se žalovaný ztotožnil se závěry vyvozenými v uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, že žalobce v daném případě neuvedl žádné další konkrétní skutečnosti svědčící o podjatosti pracovníků správních orgánů obou stupňů. Dle žalovaného námitka podjatosti vznesená stěžovatelem ve správním řízení dokonce ani nebyla způsobilá vyvolat procesní postup posuzování možné podjatosti úředních osob o věci rozhodujících či se na rozhodování podílejících. A to právě pro svou obecnost a nekonkrétnost a dále z toho důvodu, že námitka směřovala proti zákonem předpokládanému a vyžadovanému postupu rozhodování orgánu státní správy, který je pro rozhodování ve věci místně a věcně příslušný. K takové námitce by proto zcela stačilo zaujmout stanovisko v odůvodnění rozhodnutí o odvolání.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Kasační stížnosti je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami týkajícími se podjatosti pracovníků správních orgánů rozhodujících ve věci. Přitom nejprve posoudil, zda napadený rozsudek není ve vztahu k žalobním námitkám týkajícím se této otázky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (**IV.A.1**). Následně shrnul závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ohledně tzv. „systémového rizika podjatosti“ úředníků územního samosprávného celku rozhodujícího ve věci, která se týká tohoto celku (**IV.A.2**). Tyto závěry poté aplikoval na nyní posuzovanou věc (**IV.A.3**). Konečně také posoudil kasační námitky, podle nichž mělo být v této věci jedním z podkladů rozhodnutí o kácení dřevin rovněž stanovisko EIA (**IV.B**).

IV.A.1 Posouzení, zda městský soud vypořádal přezkoumatelným způsobem žalobní námitky týkající se podjatosti příslušných úředníků

[16] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku zejména v tom, že městský soud vypořádal tvrzenou podjatost pracovníků úřadu městské části a žalovaného „nekonkrétně“, tj. „paušálním“ odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67. Stěžovatel namítá, že uváděl konkrétní obavy ohledně jejich možného ovlivňování, jimiž se městský soud nezabýval.

[17] Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, stěžovatel vznesl námitku podjatosti pracovníků správních orgánů obou stupňů ve svém odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části o povolení kácení dřevin. Odůvodnil ji odkazem na „závislost všech pracovníků úřadu městské části na politickém vedení Prahy 6, které výstavbu městského okruhu výrazně prosazuje“. K tomu dodal, že v úvahu je třeba vzít také nesamostatnost uvedené městské části vůči hlavnímu městu Praha,

pokračování

keré je stavebníkem. Z této skutečnosti dovozoval nezákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí „*v samotném jeho základu*“. Zároveň vznesl (z téhož důvodu) námitku podjatosti vůči všem pracovníkům odvolacího orgánu a požadoval, aby vůči němu nadřízený orgán určil jiný správní orgán příslušný k vyřízení tohoto odvolání.

[18] Ze správního ani ze soudního spisu není patrné, že by stěžovatel tuto námitku někdy v průběhu správního řízení dále rozvedl. Rovněž v žalobě (a stejně tak i v kasační stížnosti) zůstaly jeho námitky na úrovni obecných tvrzení o „výrazném prosazování“ výstavby pražského městského okruhu politickou reprezentací Městské části Praha 6 a Hlavního města Praha a o kariérní a finanční závislost dotčených úředníků na tomto politickém vedení. Stěžovatelem uplatněná námitka podjatosti tak v zásadě vycházela z koncepce tzv. „systémové podjatosti“ úředníků samosprávných celků (zastánci této koncepce argumentují, že na úředníky územních samosprávných celků je třeba automaticky nahlížet jako na podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci).

[19] Jestliže v reakci na takto obecně formulovanou námitku městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67 a dodal, že stěžovatelem uváděné skutečnosti nezakládají samy o sobě podjatost pracovníků odborů ochranu prostředí Úřadu městské části Prahy 6 a Magistrátu hl. m. Prahy, pak zcela jistě nelze hovořit o tom, že by napadený rozsudek městského soudu byl v daném bodě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů; rozsudkem č. j. 2 As 21/2004 – 67 totiž Nejvyšší správní soud odmítl koncepci „systémové“ podjatosti úředníků územních samosprávných celků (jinou otázkou ovšem je, zda danou námitku městský soud posoudil věcně správně; k tomu blíže viz níže).

[20] Nejvyšší správní soud nicméně připouští, že napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů, neboť městský soud na str. 6-7 jeho odůvodnění odkazuje na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 6. 2007, č. j. 500/896/503 21/07, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti usnesení ředitele Magistrátu hl. m. Prahy, jež se sice týkalo námitky podjatosti vznesené stěžovatelem proti příslušným zaměstnancům žalovaného, avšak zjevně v jiné věci, v níž v prvním stupni rozhodoval Úřad městské části Praha 7. Městský soud se také nijak nezabýval žalobní námitkou, podle níž neměl o námitce podjatosti rozhodovat ředitel magistrátu, tj. osoba, u níž byla podjatost také namítána.

IV.A.2 Závěry rozšířeného senátu NSS ohledně tzv. „systémového rizika podjatosti“ úředníků územních samosprávných celků

[21] Výše dovozená částečná nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se zabýval tím, zda městský soud správně věcně posoudil otázku podjatosti příslušných zaměstnanců správních orgánů obou stupňů. K jádru sporu mezi stěžovatelem a žalovaným ohledně této otázky se totiž městský soud vyjádřil jasně a srozumitelně.

[22] Městský soud při posouzení dané otázky vycházel z výše opakovaně zmiňovaného rozsudku č. j. 2 As 21/2004 – 67, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*v projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti rozhodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., přičemž z ust. § 75 odst. 2 téhož zákona vyplyvá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární*

ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo obrozit důvěru v nestrannost rozhodování (§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) cit. zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

[23] Chybnost úvahy o podjatosti pracovníků orgánu obce spočívala podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rovněž v tom, že „v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de facto vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém ust. § 9 nepřipouští. Správní řád ani zákon č. 114/1992 Sb., který je ke správnímu řádu ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instancně nadřazený působnost k rozhodnutí ve věci atrahoval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávných celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v „nadržování“ vlastní obci či kraji (srov. § 126 zákona č. 128/2000 Sb. a § 81 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.).“

[24] Nejvyšší správní soud tedy v uvedeném rozsudku v zásadě dovodil, že vztah zaměstnance obce (kraje) k jeho zaměstnavateli nemá sám o sobě takovou povahu, že by vyvolával pochyby o jeho podjatosti při rozhodování ve správním řízení ve věcech, na nichž má daný územní samosprávný celek zájem. K tomu, aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka v takových případech byly dány, požadoval existenci dalších skutečností.

[25] Městský soud posoudil žalobu v souladu s tímto právním názorem. V nynější věci rozhodující senát Nejvyššího správního soudu ovšem s tímto právním názorem nesouhlasil, a tak inicioval řízení před rozšířeným senátem zdejšího soudu, v němž jej zpochybnil (blíže viz usnesení NSS č. j. 1 As 19/2010 – 95).

[26] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto řízení rozhodl usnesením č. j. 1 As 19/2010 – 106, v němž sice na jednu stranu odmítl „přísné pojetí systémové podjatosti“ (zastávané prvním senátem), avšak zároveň poměrně významně modifikoval závěry plynoucí z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu k dané otázce.

[27] Rozšířený senát tak sice na jedné straně dospěl k závěru, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji 'systémovou podjatost'“, zároveň však uvedl, že je u něho dáno

pokračování

„systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti „*posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.*“ Důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka je tak dán tehdy, „*je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“ K pochybám o nepodjatosti přitom podle rozšířeného senátu postačí i „*poměrně nízká míra podezření*“, neboť „*existence 'systémového rizika podjatosti' je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a 'podezřívavosti' při posuzování důvodů pro vyloučení pracovníka správního orgánu (úřední osoby) z úkonů v řízení.*“ Důvody k uvedenému podezření mohou představovat „*takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osobu) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku*“ (viz body [54] až [55] cit. usnesení Nejvyššího správního soudu).

[28] Skutečnostmi zakládajícími pochybnosti o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku pak „*mohou být například jery v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby). Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.*“ Za určitých okolností však uvedenou skutečností může být už jen „*samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy.*“ Zjevně a bez dalšího uvedenými skutečnostmi budou „*podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu*“ (bod [55] uvedeného usnesení).

[29] Oproti tomu „*signálem nadkritické míry 'systémového rizika podjatosti' zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení*“ (bod [56] citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu).

[30] Jakkoliv tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku automaticky vyloučeni z rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje nemalý posun oproti pozici, kterou zdejší soud zaujal v rozsudku č. j. 2 As 21/2004 – 67. To je patrné zejména z pasáže citovaného usnesení, v níž rozšířený senát kritizuje neduhy současného českého modelu územní veřejné správy a zdůrazňuje nutnost promítnout povědomí o jejich existenci do rozhodování o podjatosti úředníků obcí a krajů. Podle rozšířeného senátu tak v „*soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze 'systémového rizika podjatosti' podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. (...) Proto je nezbytné podezření*

vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (resp. § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech pracovníků správního orgánu (úředních osob) příslušného správního orgánu z úkonů v řízeních“ (bod [59] rozhodnutí rozšířeného senátu).

IV.A.3 Posouzení otázky, zda pracovníci správních orgánů rozhodující ve věci byli podjati

[31] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že nepřehlédl, že žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal s námitkou podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně (vznesenou stěžovatelem v jeho odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části) poukazem na rozhodnutí ředitele Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 6. 11. 2006, č. j. S-MHMP-412835/2006. Ředitel magistrátu přitom v tomto rozhodnutí (kromě jiného) uvedl, že k námitce podjatosti úředníků městské části Praha 6 nebude přihlížet, neboť ta byla v rozporu s § 10 správního řádu z roku 1967 vznesena až v odvolacím řízení, ačkoliv obsah námítky byl stěžovateli znám již během celého řízení vedeného před správním orgánem prvního stupně. Nejvyšší správní soud má však za to, že § 10 správního řádu z roku 1967 nelze interpretovat tak, že se správní orgán neměl důvody zakládajícími podjatost úřední osoby vůbec zabývat, jestliže na ně účastník řízení nepoukázal bezprostředně poté, co se o nich dozvěděl. O námitce podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně uplatněné až v odvolání už sice nemělo význam rozhodovat samostatným usnesením, v rozhodnutí o odvolání však bylo nutno posoudit, zda napadené prvostupňové rozhodnutí nebylo vydáno vyloučenými pracovníky, a pokud by tomu tak bylo, zda se nejednalo o vadu, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[32] Městský soud se tedy mohl zabývat otázkou podjatosti zaměstnanců správních orgánů obou stupňů. Posouzení této otázky provedené městským soudem však vycházelo z judikatury zdejšího soudu, která byla usnesením rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 19/2010 – 106 částečně modifikována. Nejvyšší správní soud proto přistoupil ke zhodnocení otázky podjatosti dotčených úředníků z hlediska kritérií popsanych v předmětném usnesení rozšířeného senátu, tedy zda stěžovatel uváděl nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické „citlivosti“ věci, v níž správní orgány rozhodovaly, případně zda už jen samotná povaha a podstata této věci postačovala k závěru o podjatosti pracovníků úřadu městské části a magistrátu.

[33] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že považuje za skutečnost obecně známou, že pražský městský okruh představuje velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem četných sporů (ať již ohledně toho, v jaké podobě má být uskutečněna, nebo dokonce zda je výstavba městského okruhu, či některých jeho částí, vůbec zapotřebí). Nelze přehlédnout, že se proto městský okruh stal významným politickým tématem, které již dlouhou dobu nerezonuje pouze v pražské komunální politice, ale i na celorepublikové úrovni (typicky v nedávné době v souvislosti s problémy okolo dostavby tunelového komplexu Blanka). Jedná se tak o notorietu známou celostátně, tedy i zdejšímu soudu (k otázce, co lze považovat za skutečnosti soudu či správnímu orgánu obecně známé, případně známé z úřední činnosti, a k rozlišení notorií známých celostátně a notorií známých místně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud má zároveň za to, že již jen z těchto důvodů je na místě v některých řízeních týkajících se pražského městského okruhu učinit závěr o tom, že je v nich překročena ona kritická míra „systémového rizika podjatosti“, jak o ní hovoří usnesení zdejšího soudu č. j. 1 As 19/2010 – 106.

[34] V nyní posuzovaném správním řízení tomu tak ale nebylo. Nutno připomenout, že předmětem tohoto řízení byla žádost o povolení kácení dřevin. O daném povolení sice bylo

pokračování

rozhodováno v souvislosti s realizací části městského okruhu, avšak Nejvyšší správní soud vidí kvalitativní rozdíl mezi rozhodováním o povolení kácení dřevin podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny a např. rozhodováním o umístění stavby. Lze předpokládat, že politický tlak na určitý výsledek řízení se v případě takové stavby soustředí spíše na prvně zmíněné řízení (případně na řízení o vydání stavebního povolení nebo na řízení, v nichž jsou vydávána některá závazná stanoviska sloužící jako podklad pro vydání územního rozhodnutí). Řízení o povolení kácení dřevin ale bylo zahájeno až po vydání rozhodnutí o umístění stavby, úřad městské části v rozhodnutí, kterým kácení povolil, zároveň stanovil, že kácení musí být provedeno po nabytí právní moci rozhodnutí o povolení předmětné stavby, a otázky, které v tomto řízení správní orgány řešily, byly spíše „technického“ charakteru. Za těchto okolností nelze učinit závěr o tom, že by existovalo „systémové riziko podjatosti“ příslušných úředníků již z povahy dané věci.

[35] Stěžovatel zároveň zůstal jak ve správním, tak v soudním řízení na úrovni obecných tvrzení o „výrazném prosazování“ výstavby pražského městského okruhu ze strany politického vedení Městské části Praha 6 a Hlavního města Prahy. Neodkázal na žádné konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem o výsledek daného řízení (o povolení kácení dřevin) ze strany osob schopných ovlivnit jednání dotčených územních samosprávných celků.

[36] Nelze tak učinit závěr, že by pracovníci úřadu městské části a magistrátu byli vyloučeni z projednávání a rozhodování této věci.

IV.B Posouzení námitek, podle nichž jedním z podkladů rozhodnutí o kácení dřevin mělo být stanovisko EIA

[37] Stěžovatel (vedle podjatosti příslušných úředníků) v žalobě namítal, že jedním z podkladů pro rozhodnutí o povolení kácení dřevin mělo být stanovisko EIA. Dle stěžovatele se žalovaný s touto odvolací námitkou ve svém rozhodnutí nevypořádal, což představuje další z vad jeho rozhodnutí, pro něž mělo být městským soudem zrušeno.

[38] Jak je patrné ze správního a soudního spisu, žalovaný příslušnou odvolací námitku vypořádal konstatováním, podle něž vydání stanoviska EIA nebylo předmětem daného správního řízení. Blíže svou argumentaci rozvinul až ve vyjádření v žalobě a ve vyjádření ke kasační stížnosti. Městský soud se s žalovaným ztotožnil. Uvedl sice, že odůvodnění napadeného správního rozhodnutí není „zcela vyčerpávající“, ale i tak jej považoval za dostatečné. Vyšel přitom z argumentace obsažené ve vyjádření žalovaného k žalobě.

[39] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že na rozdíl od městského soudu považuje rozhodnutí žalovaného v tomto bodě za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Souhlasí přitom se stěžovatelem v tom, že důvody uvedené žalovaným v jeho rozhodnutí byly „mimoběžné“ k odvolací námitce. Stěžovatel v odvolání namítal, že napadené rozhodnutí bylo vydáno bez toho, že by existovalo stanovisko EIA, ačkoliv se jednalo o rozhodnutí směřující k realizaci záměru výstavby městského okruhu, tedy záměru podléhajícího postupu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stěžovatel sice výslovně nezmínil žádné zákonné ustanovení, avšak z formulace odvolací námitky bylo patrné, že odkazuje na ustanovení § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něž bez stanoviska (tj. bez stanoviska EIA) nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Spornou otázkou tak bylo, zda závěry formulované ve stanovisku EIA měly být podkladem pro vydání rozhodnutí v daném správním řízení. Je přitom evidentní, že předmětem daného řízení bylo povolení kácení dřevin, konstatování, že vydání stanoviska EIA nebylo jeho předmětem, tak nijak nezodpovídá otázku, zda stanovisko EIA nemělo být jedním z podkladů

pro vydání rozhodnutí o povolení kácení dřevin. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu zároveň platí, že nelze nahrazovat deficiency odůvodnění správního orgánu až ve vyjádření k žalobě (či dokonce až ve vyjádření ke kasační stížnosti). Žalobní námitka, podle níž bylo rozhodnutí žalovaného v daném bodě nepřezkoumatelné, tak byla důvodná, a městský soud pochybil, jestliže z tohoto důvodu nezrušil napadené rozhodnutí.

[40] Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší vyjadřovat se věcně k otázce, zda mělo být stanovisko EIA podkladem pro rozhodnutí v nyní posuzovaném řízení. Toliko *obiter dictum* však poukazuje na svůj rozsudek ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, v němž se zabýval právě otázkou, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování ve stavebním řízení (v rozhodnutí o umístění stavby, ve stavebním povolení), nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dovodil přitom, že posléze uvedená varianta je správná. V daném případě tak konstatoval, že stanovisko EIA musí být „*závažným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje ke posuzovanému předmětu řízení, tj. v rozsahu posouzení vlivů dálnice D8, úsek Lovosice – Řehlovice, na krajinný ráz a na zvláště chráněné území.*“

V. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku. Stěžovatel kasační stížností požadoval zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Tento návrh odpovídal pravomoci Nejvyššího správního soudu v době podání kasační stížnosti (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Dnem 1. 1. 2012 však nabyla účinnosti novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. v nyní platném znění dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odst. 2. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně.

[42] Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele; je to tento soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[43] V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu (žalovaný nevypořádal námitku, podle níž jedním z podkladů pro rozhodnutí o povolení kácení dřevin mělo být stanovisko EIA). Rozhodnutí žalovaného by z tohoto důvodu mělo být městským soudem zrušeno, na čemž nemůže nic změnit jakékoliv doplnění řízení. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správním orgánům.

[44] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 3 užitého přiměřeně na základě tohoto ustanovení současně

pokračování

zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[45] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 7.200 Kč za 3 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012, přičemž za jeden úkon přísluší částka 2.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč k jednomu úkonu. Od placení soudních poplatků z žaloby a z kasační stížnosti byl stěžovatel osvobozen usnesením městského soudu ze dne 3. 9. 2009, č. j. 10 Ca 140/2007 – 77.

[46] Pokud jde o úkony právní služby, vycházel soud ze skutečnosti, že stěžovatel byl v řízení zastoupen nejprve advokátem JUDr. Petrem Kužvartem, se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, později Mgr. Pavlem Černoousem. Zvoleným advokátům přísluší odměna za tyto úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Odměna za zastoupení advokátem tak činí 7.200 Kč (včetně paušálu). Zástupci v řízení nedoložili potvrzení o tom, že jsou plátcí daně z přidané hodnoty (Mgr. Pavel Černoous výslovně uvedl, že není), soud tedy zvýšení odměny o tuto daň nebral v úvahu.

[47] Celkovou částku nákladů řízení ve výši 7.200 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho nynějšího zástupce.

[48] Žalovaný nebyl ve věci úspěšný, a tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojitosti s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu